

DE LA GRANDE CHANCELLERIE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE (1774-1792)

PAR

VALÉRIE MANGIN

diplômée d'études approfondies

INTRODUCTION

Un regain d'intérêt pour l'histoire administrative de la France se manifeste actuellement. Il semble intéressant dans ce cadre de s'attacher à la composition et au fonctionnement des services chargés de la justice : la Grande Chancellerie et le ministère qui lui a succédé en 1791. Jusqu'à présent, les travaux concernant le chancelier et ses services se sont limités au ^{XVI}^e siècle. Pourtant, des chanceliers comme d'Aguesseau ou Maupeou ont rehaussé leur office sous Louis XV. Ils ont laissé à leur successeur Hue de Miromesnil une autorité renforcée.

L'importance de la tâche du chancelier rend nécessaire l'assistance d'un certain nombre d'officiers, notamment lors de la préparation de l'audience du sceau. On connaît mal le reste des commis, qui s'occupent de la correspondance avec les juridictions du royaume et du règlement des problèmes judiciaires ou législatifs. Jusqu'à la fin de l'époque moderne, ils sont regroupés en un seul organisme, appelé bureau de Chancellerie.

Il ne se produit pas de rupture du service au début de la Révolution. L'administration royale est stable, les changements politiques y ont peu de répercussions. Il importe de souligner l'unité de toute la période.

SOURCES

Les archives du département de la Justice étaient conservées dans les bureaux. Malheureusement, un incendie éclata au printemps 1793 et ravagea le dépôt. Les résidus furent conservés au ministère jusqu'à 1827. Ensuite commencèrent les versements aux Archives nationales. Aujourd'hui, tout ce qui concerne le personnel et

l'activité du département y est conservé dans les sous-séries BB⁴, BB³⁰ et V¹. Les premières archives du ministère de la Justice présentent une situation analogue. Ce qui en reste est très limité et se trouve actuellement dans la série BB.

Il est difficile de compléter ces fonds fragmentaires en recourant aux archives personnelles. Les papiers des chanceliers, gardes des sceaux et ministres sont détruits ou indisponibles, à de rares exceptions près, conservées dans les séries T, AP et AB des Archives nationales. Les écrits privés, juridiques ou littéraires, émanant de leur personnel sont peu nombreux.

Seuls sont presque intacts les documents laissés par la compagnie des secrétaires du roi. Conservés au couvent des Célestins où celle-ci avait l'habitude de se réunir, ils échappèrent à l'incendie et purent être versés sans dommage aux Archives nationales. Ils constituent à présent la sous-série V².

Il existe également différentes sources imprimées. L'*Almanach royal* et l'*Almanach national* décrivent l'organisation de la Grande Chancellerie et du ministère de la Justice et contiennent des listes de personnel. La législation concernant les institutions se trouve dans les recueils d'ordonnances puis de lois mais aussi, pour la période précédant 1789, dans les ouvrages de Tessereau et de Guyot et Merlin. Ces derniers ont dressé dans leur *Traité des droits* un tableau des statuts et privilèges attachés aux offices de la Grande Chancellerie. Aucun, cependant, ne s'intéresse aux rouages proprement administratifs de l'institution. Il nous en manque donc toute description contemporaine.

PREMIÈRE PARTIE

LA COMPOSITION DE LA GRANDE CHANCELLERIE

CHAPITRE PREMIER

CHANCELIERS ET GARDES DES SCEAUX

Au XVIII^e siècle, le chancelier de France jouit d'un immense prestige. La pompe attachée à ses fonctions, les considérables privilèges, honorifiques et matériels, dont il jouit toujours, bien qu'il ait dû se dessaisir d'une partie de ses prérogatives au cours de la période moderne, suffisent à lui conférer cet éclat.

Si le roi ne peut lui contester la propriété viagère de sa charge, il peut lui en retirer l'exercice et le confier à un officier révocable : le garde des sceaux. De 1774 à 1789, le chancelier de France est toujours le même – il s'agit du chancelier Maupeou – alors que les gardes des sceaux se succèdent au gré des changements de la politique royale. Ils assument diverses fonctions, comme officiers de la couronne, chefs des magistrats du royaume, détenteurs des sceaux de l'État. Leurs plus proches collaborateurs et représentants au sein de l'administration sont les secrétaires du département.

CHAPITRE II

LE BUREAU DE CHANCELLERIE

Les gardes des sceaux et surtout les secrétaires de la Chancellerie sont entourés de commis, simples employés non pourvus d'un office, qui exécutent les nombreuses tâches administratives liées à une activité ministérielle : ils reçoivent le courrier, en rédigent des extraits, préparent les rapports demandés par les conseils de gouvernement, mais aussi rédigent les textes législatifs ou réglementaires exigés par les circonstances. Ils sont regroupés en un seul bureau, le bureau de Chancellerie. Sa composition (origine sociale des commis, hiérarchie, spécialisation) et son fonctionnement (horaires, discipline) ressemblent fortement à ceux des autres départements centraux de l'administration. La Chancellerie n'est nullement en retard sur ceux-ci. Elle a suivi la même évolution, bien que le développement de son service actif reste plus modeste.

CHAPITRE III

LES OFFICIERS DE LA GRANDE CHANCELLERIE

Si les employés du bureau de Chancellerie accomplissent l'essentiel du travail imparti au département de la Justice, ils sont beaucoup moins nombreux et prestigieux que les officiers attachés également au garde des sceaux et qui n'ont plus pour tâche que de l'assister pendant l'audience du sceau : grands audiençiers, contrôleurs généraux, scelleur, huissiers, etc. Parmi eux se détachent les secrétaires du roi. Au nombre de trois cents, réunis en une compagnie bien organisée et âpre à défendre ses membres, ils jouissent de nombreux privilèges, dont le moindre n'est pas d'acquérir la noblesse au bout de vingt ans d'exercice, ou plutôt de possession de la charge, car depuis 1672 ils ne sont plus tenus de rédiger les lettres royales.

DEUXIÈME PARTIE

L'ACTIVITÉ DE LA GRANDE CHANCELLERIE

CHAPITRE PREMIER

DIRE LE DROIT

La principale activité du département de la Justice sous Louis XVI est d'ordre législatif. Le garde des sceaux ou plutôt ses proches collaborateurs sont responsables de la mise en forme définitive des actes royaux. Ils participent parfois eux-mêmes à leur élaboration aux côtés des secrétaires d'État, et conseillent toujours ceux-ci en matière de justice avant d'ordonner l'exécution de leurs décisions par les tribunaux.

La résolution des problèmes d'application posés par la législation en vigueur vient ensuite. Il leur faut répondre aux interrogations des magistrats sur l'interpré-

tation des textes, au besoin en incitant le Conseil royal à rédiger de nouvelles déclarations plus explicites ou plus complètes.

Le cas échéant, il leur est aussi demandé de relever les décisions de justice fautives, de les corriger et de sanctionner leurs auteurs.

CHAPITRE II

LES LETTRES DE CHANCELLERIE

Outre les grandes lettres patentes contenant les textes législatifs, la Chancellerie doit faire expédier puis sceller les lettres de justice et de grâce.

Les lettres de justice, ou « mandements de rendre la justice » sont rendues quand un justiciable, au lieu de s'adresser au juge le plus proche, adresse sa demande au souverain. Les lettres de grâce dispensent de l'exécution d'une peine ou accordent une faveur.

Il s'agit dans les deux cas de petites lettres patentes. Une quinzaine de types seulement sont attestés pour le règne de Louis XVI. La plupart de ces lettres ne peuvent être scellées qu'en Grande Chancellerie, notamment les lettres d'abolition, les lettres pour ester à droit, les lettres de rappel de ban ou de galère, de commutation de peine, de « réhabilitation du condamné en ses biens et bonne renommée ». Elles prennent le plus souvent la forme d'une déclaration royale.

CHAPITRE III

L'ÉLABORATION DES LETTRES DE CHANCELLERIE

Le processus d'élaboration des lettres de Chancellerie est le même quelle que soit la matière qu'elles traitent, civile ou criminelle. Fonctionnant avec un personnel restreint, la Grande Chancellerie ne peut examiner elle-même toutes les demandes qu'on lui adresse. Elle a donc recours à l'ancienne obligation de conseil qu'ont les magistrats à l'égard de la monarchie. Après remise de l'avis demandé, il est réuni à la procédure engagée par ou contre le demandeur des lettres de Chancellerie et aux mémoires de ses avocats, et confié à un maître des requêtes chargé de rapporter l'affaire et d'aider le garde des sceaux à prendre une décision définitive. Les lettres finalement délivrées sont rédigées par les secrétaires du roi avant d'être scellées puis envoyées à la signature du secrétaire d'État compétent.

CHAPITRE IV

LE SCEAU

Deux audiences du sceau ont lieu chaque mois jusqu'en 1789 sous la direction du secrétaire de la Chancellerie. Elles se déroulent indifféremment dans toutes les villes de résidence royale, puis, sous les derniers gardes des sceaux, dans les locaux de la place Vendôme. Les lettres patentes leur sont présentées une par une selon un rituel fixé dès le début de la période moderne et dans lequel chaque officier a un rôle bien défini à jouer. Les documents sont contrôlés plusieurs fois à cette occasion : par le chef du département, qui ne souhaite pas que les affaires lui

échappent même s'il ne dispose que de peu de temps pour les juger, mais aussi par les autres officiers de la Chancellerie, rétribués sur les droits prélevés à cette occasion en fonction de l'objet des lettres et du nombre des impétrants.

TROISIÈME PARTIE

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

CHAPITRE PREMIER

DU CHANCELIER AU MINISTRE DE LA JUSTICE

L'office de chancelier est supprimé officiellement le 27 novembre 1790 sans que cela provoque de protestation. Il n'en va pas de même de la disparition des autres officiers, en particulier des secrétaires du roi, dont la compagnie s'oppose plusieurs mois aux mesures du nouveau gouvernement. Cela n'empêche pas le ministère d'être organisé par le décret du 27 avril 1791. Le ministre de la Justice y est assimilé aux autres membres de l'exécutif. Il doit comme eux s'effacer devant les représentants de la nation. Son rôle politique et administratif est pourtant loin d'être négligeable : il doit être apprécié au cas par cas, en termes d'action individuelle.

CHAPITRE II

LES STRUCTURES DU MINISTÈRE

Aucun grand texte réglementaire ne vient officialiser les transformations du bureau de la Chancellerie. Elles sont la réponse pragmatique des commis et de l'Assemblée nationale à l'augmentation de l'activité du ministère. Finalement, en 1792, il se compose de cinq bureaux et compte plus de soixante-dix employés, contre dix seulement en 1790. Ces dix sont encore tous présents dans l'administration, et constituent le noyau autour duquel gravitent tous les autres employés.

A côté d'eux, la Révolution voit entrer au ministère un groupe d'hommes de loi qui constitueront bientôt le Conseil judiciaire. Ne pouvant plus consulter les hauts magistrats de province sur les points de droit sujets à discussion, le ministre doit en effet s'attacher les services de juriconsultes.

CHAPITRE III

L'ACTIVITÉ DU MINISTÈRE

Si elle a gagné en ampleur, l'activité du ministère de la Justice a peu évolué par rapport à celle de la Grande Chancellerie. Les tâches des commis s'articulent toujours autour de l'envoi des lois en province et de la surveillance de leur bonne

application par les magistrats et les justiciables. Les questions se multiplient avec le renouvellement des institutions et d'une partie du droit du royaume. Le comité de Constitution de l'Assemblée nationale, qui devait à l'origine résoudre les problèmes purement législatifs, en vient rapidement à renvoyer toute sa correspondance au ministère, qui tranche alors seul de questions sur lesquelles il n'était pas censé initialement avoir compétence.

CONCLUSION

A partir du 10 août 1792, la justice se politise. Le régime constitutionnel prenant fin avec la chute de la monarchie, le chef du pouvoir exécutif est suspendu. Les ministres sont désormais choisis par l'Assemblée mais toujours en dehors d'elle. Seul Danton jouit d'une grande influence. Les structures du ministère sont peu atteintes par ces changements.

C'est la loi du 12 germinal an II (1^{re} avril 1794) qui les remet en cause, en supprimant les ministères et en créant douze commissions exécutives. La commission des Administrations civiles, Police et Tribunaux succède au ministère de la Justice. Elle conserve ses trois grandes attributions : sceau, publication et envoi des lois, surveillance des tribunaux ; mais les conventionnels y ajoutent la police et la surveillance de l'administration locale.

PIÈCES JUSTIFICATIVES

Trente-six documents, principalement grandes et petites lettres patentes émises de la Grande Chancellerie pendant le règne de Louis XVI.

ANNEXES

Conseillers au Grand Conseil ayant fait le service de grand rapporteur au sceau. – Secrétaires du roi de la Grande Chancellerie. – Employés du département de la Justice.
